SIMON SCHWARTZMAN [organização]

A educação superior na América Latina e os desafios do século XXI

EDITORA UNICAMP

Eis um belo panorama da educação superior na América Latina. Como em um mosaico, cada autor complementa e enriquece as informações e análises dos demais, de modo que o conjunto, mais do que soma das partes, revela a figura completa. Com dados cobrindo cinco décadas, com destaque para a trajetória do ensino superior a partir de 1990, podemos captar com clareza o mapa de diferenças e similitudes entre os países do continente – além de situá-las em relação aos referenciais fornecidos por vários outros, como Estados Unidos ou Coreia do Sul. O retrato não só desvela, sem máscaras, o atraso em que nosso continente está imerso em relação a boa parte do mundo, mas também possibilita identificar as boas práticas, aqui e acolá, na área de produção e disseminação do conhecimento. Além de ser útil a toda pessoa interessada pelo tema, o resultado é um conjunto atualizado e qualificado de subsídios que especialistas, gestores de instituições de ensino superior e responsáveis por políticas públicas podem utilizar em estudos e na formulação de novos projetos que, rompendo expectativas e inovando, busquem o aprimoramento da educação superior no continente. Tarefa que se reconhece cada vez mais urgente nessa era regida pelo conhecimento.

Renato H. L. Pedrosa

ISBN 978-85-268-1228-4

9 788526 812284

www.editora.unicamp.br

Grafia atualizada segundo o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990. Em vigor no Brasil a partir de 2009.

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
SISTEMA DE BIBLIOTECAS DA UNICAMP
DIRETORIA DE TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO

A educação superior na América Latina e os desafios do século XXI / organizador:
Ed83 Simon Schwartzman. – Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2014.

1. Ensino superior – América Latina. I. Schwartzman, Simon, 1939-

ISBN 978-85-268-1228-4 CDD 370

Índice para catálogo sistemático:

1. Ensino superior – América Latina 370

Copyright © by Simon Schwartzman
Copyright © 2014 by Editora da Unicamp

Direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610 de 19.2.1998.
É proibida a reprodução total ou parcial sem autorização,
por escrito, dos detentores dos direitos.

Printed in Brazil.
Foi feito o depósito legal.

Direitos reservados à

Editora da Unicamp
Rua Caio Graco Prado, 50 – Campus Unicamp
CEP 13083-892 – Campinas – SP – Brasil
Tel./Fax: (19) 3521-7718/7728
www.editora.unicamp.br – vendas@editora.unicamp.br

Sumário

Apresentação
Simon Schwartzman 7

1. A educação superior e os desafios do século XXI: Uma introdução
Simon Schwartzman 15

2. Novos desafios para o ensino superior no século XXI
Jamil Salmi 47

3. La idea de universidad: Tendencias y transformación
José Joaquín Brunner R. 67

4. A difusão de regimes de certificação de qualidade no ensino superior latino-americano
Elizabeth Balbachevsky 89

5. Expansión del acceso y mejoría de la equidad en la educación superior: La perspectiva desde los sistemas nacionales
Jorge Balán 107

6. Privatização do ensino superior no Brasil: Velhas e novas questões
Helena Sampaio 139

7. La movilidad científica de retorno y la internacionalización de las capacidades de investigación en América Latina
Sylvie Didou Aupetit 193

8. A inovação tecnológica e a "terceira missão" da universidade
Renato H. L. Pedrosa 219

Os autores 283

Apresentação

Simon Schwartzman

No primeiro semestre de 2013 tive o privilégio de coordenar um curso sobre "Educação superior na América Latina e os desafios do século XXI" da Cátedra Unesco, do Memorial da América Latina em São Paulo, que trouxe vários entre os principais estudiosos da educação superior da região para apresentar e discutir suas ideias e seus conhecimentos com um grupo excepcional de participantes de diferentes instituições e cursos superiores do Brasil e do exterior. Este livro é produto desse curso. Agradeço ao professor Adolpho José Melfi, então diretor do Centro Brasileiro de Estudos da América Latina do Memorial, pelo convite para dar o curso e pelo incentivo para preparar este livro, e à Editora da Universidade Estadual de Campinas, por tornar estes textos acessíveis para um público mais amplo.

O capítulo inicial, sobre a educação superior e os desafios do século XXI, trata de dois temas correlacionados, que formam o pano de fundo para os capítulos seguintes. O primeiro é o da origem das universidades na Europa no período do Renascimento e sua evolução até os dias de hoje, procurando ressaltar as motivações e os valores que presidiram seu surgimento e que ainda persistem: a valorização do conhecimento, a liberdade de estudo e de pesquisa, a autonomia institucional e a colegialidade, postas a serviço da for-

mação das novas gerações. Essa é também a história do relacionamento – ora harmonioso, ora conflituoso – das universidades com os poderes da Igreja e dos Estados e depois, cada vez mais, com o mundo da economia, que não poderia ser contada em detalhe aqui. As universidades de hoje são muito diferentes das de então, e são somente parte de um universo muito mais amplo que é o da educação superior, que cada vez envolve mais pessoas e mobiliza mais recursos. E, no entanto, os valores e as motivações originais, relativos ao lugar do conhecimento – sua produção, preservação e transmissão – e sua importância, para as pessoas e a sociedade, persistem. Essa parte trata ainda da história peculiar das universidades na América Latina, inspiradas em sua origem nos modelos europeus, que se desenvolveram, sobretudo, como um canal de mobilidade e afirmação social e política de novas gerações (e, nesse sentido, não eram diferentes das de outros países). Isso ocorreu, no entanto, sem que fossem incorporados, da mesma maneira, os valores e as funções de valorização do conhecimento, do estudo e da pesquisa, fazendo com que o movimento estudantil da Reforma Universitária de Córdoba de 1918 ainda não tenha completado seu ciclo na maior parte do continente. O segundo tema trata das universidades como instituições, cujo funcionamento depende, em parte, de valores e orientações dos que vivem em seu interior – professores, estudantes, administradores – e, em parte, das demandas e relações que estabelecem com o ambiente externo, que inclui os governos e o mercado. Esta é uma perspectiva necessária para abrir e entender a "caixa-preta" das universidades, que são mais complexas do que organizações criadas com propósitos e missões claras e simples.

Jamil Salmi, no segundo capítulo, parte do futuro, fala das mudanças tecnológicas que estão revolucionando os modos de produção e transmissão de saber, e das necessidades de formação profissional, científica e tecnológica requeridas pela nova sociedade do conhecimento. Há, em todo o mundo, uma corrida para fazer com

que os sistemas de educação superior sejam capazes de responder a tais demandas, a fim de participar, assim, do novo ciclo de produção e geração de riquezas que está ocorrendo. Em que medida esses novos recursos tecnológicos podem ser usados para melhorar a qualidade, a relevância e a eficiência da educação superior, trazendo assim, para ela, as ferramentas de que necessita para desempenhar bem seus novos papéis? O que países mais bem-sucedidos nessa corrida, como a Coreia do Sul, estão fazendo, e o que devem e podem fazer países como o Brasil?

José Joaquín Brunner, no terceiro capítulo, olha para a educação superior na América Latina em seu conjunto. Constata que ela não somente se massificou, com milhões de pessoas buscando um tipo de formação que antes era reservada para poucos milhares, mas está se universalizando, ou seja, se transformando em uma aspiração de todas as pessoas. Nesse processo, as universidades tradicionais, que funcionavam como ilhas relativamente isoladas, se transformaram profundamente e se viram atropeladas por uma grande variedade de novas instituições públicas e privadas que têm pouco a ver, aparentemente, com os ideais das instituições que, no passado, lhes serviram de modelo. O que resta, neste novo cenário, desses antigos modelos e dos valores que encarnavam? O que Brunner nos mostra é que, enquanto intelectuais e educadores como o cardeal Newman, na Irlanda, Abraham Flexner, nos Estados Unidos, Humboldt, na Alemanha, e Ortega y Gasset, na Espanha, enalteciam as universidades de formação de elites e de pesquisa de alto nível, propugnando sua manutenção e seu fortalecimento, em outras partes do mundo, começando pelos Estados Unidos, o ensino superior crescia e se diferenciava, com as universidades se transformando em *multiversidades*, incorporando novas funções e novas fontes de financiamento, entre as quais as provenientes de uma crescente demanda por serviços educativos do mercado. No mundo atual, a antiga metáfora da academia clássica, simbolizada pela Universidade de Hum-

boldt, na Alemanha, e fruto do surgimento da época moderna e da formação dos Estados nacionais no final do século XVIII e início do século XIX, deve ser substituída por uma nova metáfora: a da universidade ou, mais precisamente, da educação superior pós-moderna, cuja principal característica não seria mais uma identidade própria e um núcleo central de valores, mas uma multiplicidade de demandas, expectativas e formas de funcionamento que transcendem todas as tentativas de enquadrá-la em um modelo único e coerente.

Nas universidades tradicionais, bastavam seus diplomas para assegurar a qualidade profissional e técnica dos formados, e o prestígio e a reputação de seus professores para garantir a qualidade do trabalho intelectual e da pesquisa ali realizados. No ensino superior de massas e pós-moderno descrito por Brunner, isso já não basta, e todos os países, de alguma maneira, procuram estabelecer sistemas de avaliação e certificação do ensino superior, que é o tema do quarto capítulo, de Elizabeth Balbachevsky. Ela nos mostra que os principais países da América Latina, de uma forma ou outra, procuraram adaptar os sistemas de avaliação e certificação de qualidade desenvolvidos em outras partes, requerendo que as instituições passem por processos mais ou menos complexos de certificação, os quais, no entanto, encontram sempre limitações e acabam servindo a diferentes propósitos. Uma dificuldade bastante comum é a resistência das universidades tradicionais, que veem nos sistemas de avaliação externa, nem sempre de maneira infundada, uma ameaça à sua autonomia; outra é a dificuldade que as agências governamentais têm em criar sistemas de certificação que sejam capazes de avaliar efetivamente, e com credibilidade, os milhares de instituições de ensino superior existentes nos diferentes países. Existem questões relativas aos critérios e padrões de avaliação (será que as faculdades voltadas ao ensino podem ser avaliadas segundo os mesmos critérios utilizados para as universidades de pesquisa?) e, também, aos interessados em seus resultados: os governos, que financiam as instituí-

ções, as corporações profissionais, interessadas em preservar seus mercados de trabalho, os estudantes e o setor empresarial.

Jorge Balán, no capítulo 5, trata de uma questão central em todos os sistemas de educação superior que se massificam, que é o da inclusão de pessoas e categorias sociais que, historicamente, não tinham acesso ao ensino superior em seus países. À medida que os sistemas de ensino superior crescem de tamanho, cresce também o acesso de pessoas que antes não conseguiam se beneficiar dele. No entanto, esse acesso continua limitado por mecanismos de seleção baseados em provas e avaliações cujos resultados estão fortemente relacionados à condição social e cultural dos candidatos. Exemplo disso são os estudantes de famílias mais pobres, que não tiveram acesso à educação básica de qualidade, ou de minorias linguísticas e culturais, os quais entram nesses processos seletivos em desvantagem e terminam sendo excluídos. Balán analisa experiências de inclusão em diversos países da América Latina, chamando a atenção para as diferentes formas em que ela se apresenta: diferenciação de instituições para atender a públicos distintos; expansão dos sistemas de educação superior público; financiamento privado da educação superior, além de políticas de ação afirmativa baseadas em critérios de raça, etnia e classe social. Ele também buscou evidenciar, em cada caso, os benefícios conseguidos e os problemas que surgem.

Helena Sampaio, no capítulo 6, examina em profundidade o crescimento do ensino superior privado, principalmente o ensino superior com fins lucrativos, que se desenvolveu de forma extraordinária no Brasil nos últimos anos (o setor privado chegou a atingir 75% do total de matrículas, metade das quais em instituições com fins de lucro). Tal expansão se explica, em parte, pelo fato de o Brasil ter adotado, com a reforma universitária de 1968, um modelo de organização universitária que tentou copiar as *research universities* americanas, dando ênfase à pós-graduação, à pesquisa e à organização departamental, com professores doutores contratados em regi-

me de tempo integral. Contudo, tal modelo só deu certo em alguns casos, mas fez com que a educação superior pública se tornasse extremamente cara para os padrões latino-americanos e sem condições de absorver a explosão da demanda por ensino superior que começava justamente nessa época. A alternativa foi liberar a expansão do setor privado, na expectativa ilusória de que ele eventualmente se aproximaria do modelo das universidades públicas. Se, no início, predominavam no setor privado as instituições religiosas e comunitárias, o lugar foi sendo ocupado cada vez mais por instituições com fins de lucro, que se tornaram legais por legislação instituída em 1997. Hoje, existem no Brasil empresas atuando na educação superior com milhões de estudantes, com ações na bolsa adquiridas por fundos de investimento e operando, sobretudo, na área de educação de massas de baixo custo, nas profissões sociais. Se, no passado, havia a norma de que o setor privado não deveria dispor de recursos públicos, em anos mais recentes o governo federal, como parte de sua política de inclusão social, passou a financiar fortemente o setor privado, lucrativo ou não, mediante a isenção de impostos do Prouni e do crédito educativo.

No capítulo 7, Sylvie Didou Aupetit aborda outra dimensão central da educação superior contemporânea, o da internacionalização. Em certo sentido, não é um tema novo: há décadas que o tema da "fuga de cérebros" de países em desenvolvimento para os mais ricos é objeto de preocupação, com os Estados Unidos, sobretudo, atraindo centenas de milhares de profissionais formados, muitas vezes, com recursos públicos de seus países, que deixam de se beneficiar dos investimentos feitos em sua educação. Vários países, entre os quais México e Brasil, têm desenvolvido programas para estimular o retorno desses profissionais, com diferentes graus de sucesso. Mas a internacionalização tem também outros aspectos, muitos dos quais positivos, como a vinda de professores e pesquisadores da Europa e dos Estados Unidos, as competências trazidas

pelos que retornam a seus países de origem e passam e enriquecer suas instituições e a criação de redes internacionais de cooperação, que atravessam as fronteiras entre países e regiões. Hoje se fala muito em "circulação de cérebros", no lugar de fuga, para sinalizar os aspectos positivos da internacionalização. Mas, como adverte a autora, não basta trocar uma expressão por outra. É necessário entender em maior profundidade os reais problemas e os possíveis benefícios desse processo de internacionalização e globalização que é, em última análise, inevitável.

No capítulo 8, finalmente, Renato Pedrosa trata do tema da pesquisa universitária da perspectiva da sua "terceira missão", que é a da inovação tecnológica. Embora a pesquisa universitária esteja, em todo o mundo, concentrada em um número pequeno de instituições (contrariando o axioma, atribuído à Universidade de Humboldt, da "indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão"), ela tende a se organizar de maneira bastante tradicional nessas instituições. Dividida em departamentos constituídos conforme as classificações clássicas das áreas de conhecimento (biologia, física, matemática, sociologia, línguas etc.), grande parte do trabalho é feita de forma individual por professores e, em grande medida também, por alunos de pós-graduação, em suas teses de doutoramento. O principal objetivo da pesquisa é a divulgação dos resultados na literatura especializada, cujas publicações são utilizadas para avaliar e premiar o trabalho dos professores e pesquisadores e de seus departamentos. Ao lado dessa forma de trabalho, denominada de "modo 1", existe, entretanto, outra maneira de desenvolver a pesquisa dentro e fora das universidades, denominada de "modo 2", a "terceira missão" ou o "quadrante de Pasteur"[1]. Mais interdisciplinar, com mais trabalho de equipe e voltada para resultados práticos, nela

[1] Etzkowitz, 2008; Gibbons *et al.*, 1994; Stokes, 1997.

são estabelecidas parcerias com setores empresariais e governamentais interessados em seus resultados, gerando inovação sem deixar de produzir conhecimentos de interesse científico de fronteira. Em sua contribuição, Pedrosa mostra como a ciência brasileira avançou ao longo dos anos, assim como suas características atuais: por um lado, um amplo sistema de pesquisa acadêmica e pós-graduação, o mais desenvolvido da América Latina, mas, por outro, ainda uma grande dificuldade de se desincumbir de forma mais adequada de sua terceira missão.

No Brasil, as questões relativas ao ensino superior tendem a ser vistas muito localmente. Acabamos não nos dando conta de que, embora cada experiência seja única, na verdade, fazemos parte de uma realidade muito mais ampla, que precisamos entender e conhecer melhor, também para que possamos aprender com os erros e acertos de outras partes. Esperamos que este livro sirva de janela para esse mundo mais amplo.

Referências bibliográficas

ETZKOWITZ, Henry. *The triple helix: University-industry-government innovation in action*. New York, London, Routledge, 2008.

GIBBONS, Michael *et al. The new production of knowledge: The dynamics of science and research in contemporary societies*. London/California, Thousand Oaks/Sage Publications, 1994.

STOKES, Donald E. *Pasteur's quadrant basic science and technological innovation*. Washington, Brookings Institution Press, 1997.

1 | A educação superior e os desafios do século XXI: Uma introdução

Simon Schwartzman

A educação superior tem crescido dramaticamente em todo o mundo desde a Segunda Guerra Mundial. Em 1900, havia 500 mil estudantes de nível superior em todo o mundo; no ano 2000, havia 100 milhões[1]; em 2011, 190 milhões, de acordo com o Instituto de Estatística da Unesco. Na América Latina, como mostra Brunner em sua contribuição para este livro, o número de estudantes de nível superior passou de apenas 1,9 milhão em 1970 para 8,4 milhões em 1990 e cerca de 25 milhões em 2011. No Brasil, eram 425 mil em 1970, 1 milhão 540 mil em 1990, e hoje são cerca de 7 milhões. Existem várias explicações para esse crescimento, entre as quais: (a) a expansão do mercado de trabalho bem remunerado para pessoas mais qualificadas, tanto nas áreas tecnológicas quanto nas de serviços; (b) a valorização dos diplomas de nível superior, que dão acesso a essas posições de maior renda e maior prestígio, e (c) a ampliação da juventude, uma vez que, no passado, ela terminava quando, por volta dos 20 anos, as pessoas completavam seus estudos, se casavam e entravam logo no mercado de trabalho; já hoje chega aos 30 anos ou mais. Atualmente, a educação superior é parte da vida de um número crescente de pessoas, consome vultosos recursos

[1] Schofer & Meyer, 2005.

públicos e privados, e sua ampliação e sua consolidação são vistas como essenciais para que os países possam desenvolver economias ricas, produtivas e com equidade social.

Por isso mesmo, a educação superior é hoje um campo de estudos e pesquisas especializado, da mesma maneira que outras áreas sociais, como a saúde e a educação básica, com departamentos acadêmicos, revistas científicas e uma comunidade de especialistas que compartem conhecimentos e se reúnem em seminários e congressos especializados. Todos os que participam de alguma maneira do ensino superior, como professores, administradores e estudantes, têm experiências e pontos de vista sobre o setor que podem ser muito valiosos; mas, para entendê-lo mais profundamente, é necessário levar em conta os trabalhos que essa comunidade profissional vem desenvolvendo há décadas em diversas partes do mundo[2].

O objetivo deste livro, que resultou de um curso dado na Cátedra da Unesco do Memorial da América Latina, em São Paulo, em 2013, é tratar de entender a realidade da educação superior na América Latina hoje, e suas perspectivas para o futuro, à luz do entendimento mais geral que existe sobre o setor. Este capítulo busca mostrar o pano de fundo do surgimento das universidades na Europa, suas principais linhas de evolução e transformação, seguido de uma breve apresentação da história e da evolução das universidades na América Latina, com suas características peculiares, tudo isso de maneira esquemática, ressaltando as ideias e questões mais chamativas, que podem ser aprofundadas pelos leitores fazendo uso

[2] Para uma visão geral do campo da educação superior como área de estudo e pesquisa, veja Balbachevsky, 1999; Schwartzman & Balbachevsky, 1993. Entre as principais revistas especializadas estão *Higher Education* (Springer), *Higher Education Policy* (Palgrave Macmillan), *The Journal of Higher Education* (The Ohio State University), *The Review of Higher Education* (Association for the Studies of Higher Education, Johns Hopkins University Press) e *Research in Higher Education* (Association of Institutional Research, Springer).

da bibliografia disponível. As expressões "educação superior" e "educação universitária" são muitas vezes tratadas como sinônimas, embora as universidades, no sentido mais restrito do termo, sejam somente uma parte de um conjunto mais amplo de instituições de educação pós-secundária existentes. Elas são, no entanto, as instituições de referência, e uma das questões centrais de toda análise do ensino superior consiste, precisamente, em entender em que sentido as diversas modalidades de ensino superior se aproximam ou afastam do que podemos entender por *educação universitária*, e quais as consequências de tal proximidade ou tal afastamento.

Este texto está dividido em duas partes. Na primeira, apresentamos uma visão bastante sintética do desenvolvimento das universidades, desde suas origens no Renascimento europeu até os tempos atuais, com atenção especial para as transformações na América Latina. Na segunda parte, examinamos as universidades como instituições, tratando de entender como funcionam, de que forma se relacionam com o ambiente mais amplo em que estão inseridas e que dilemas enfrentam no mundo atual, particularmente no contexto da América Latina e do Brasil.

Primeira Parte
Origens e transformações das universidades e da educação superior

As origens históricas das universidades contemporâneas

O ser humano é um ser cultural, no sentido de que depende, para viver em sociedade, de conhecimentos que são adquiridos de diversas formas, utilizados na vida prática, organizados em sistemas

de interpretação do mundo, e passados de geração em geração pelo exemplo, pela linguagem verbal e pela linguagem escrita. Em todas as sociedades, antigas e modernas, as pessoas se organizam para se alimentar, para proteger suas famílias e comunidades e, de alguma maneira, entender e interpretar a si mesmas e o mundo em que vivem. Em todas existem pessoas que, de distintas maneiras, ocupam posições de destaque e liderança para cumprir essas diferentes funções – como os caciques e pajés nas tribos mais primitivas, ou os generais, políticos, sacerdotes e intelectuais nas sociedades modernas. É preciso saber guerrear, lidar com as forças naturais e sobrenaturais que afetam os ciclos da natureza, a vida e a morte das pessoas, e ordenar a vida em comum, estabelecendo responsabilidades e direitos, punindo transgressões e administrando conflitos. Nas sociedades complexas, o exercício dessas funções requer competências e conhecimentos especializados que poucos possuem, os quais constituem um bem valorizado e protegido e são transmitidos de uma geração a outra. Sociedades complexas também requerem pessoas capazes de escrever e usar números para elaborar, documentar e fazer cumprir as leis, assegurar direitos e privilégios, administrar as safras, o comércio e os fluxos de dinheiro e, dessa forma, a cultura tradicional e oral se cristaliza em registros escritos. Muitas vezes uma só pessoa ou um único grupo assume diferentes funções – nas sociedades teocráticas, por exemplo, a mesma pessoa é rei, chefe militar e sacerdote; assim, ao ocupar as posições de maior poder e influência, acumula e controla a maior parte da riqueza disponível. Geralmente, no entanto, essas funções tendem a se diferenciar, muitas vezes com grupos ou castas se especializando em determinadas atividades, como os *cohanim*, na tradição judaica, que assumem as funções sacerdotais, ou, na Índia, as castas dos *brâmanes*, que assumem as funções sacerdotais, dos *kshatriyas*, as guerreiras, e dos *vaishyas*, as de comércio.

É nesse contexto que surgem as universidades, como instituições que se especializam no desempenho das atividades associadas ao

conhecimento, para o que buscam ganhar autonomia e se diferenciar das demais e, ao mesmo tempo, convencer os outros setores da sociedade de sua importância. Trata-se, em parte, de um processo de criação institucional, que estabelece formas de organização social antes inexistentes e, em parte, de mobilidade, pois são impulsadas por pessoas que buscam, por meio delas, acesso a posições de prestígio e poder baseadas em seu conhecimento e sua cultura, superando as características de sangue, tribo ou casta com que nasceram. Não são instituições revolucionárias, que procuram romper a ordem e o poder estabelecidos; mas são, frequentemente, instituições reformistas, que tencionam abrir novos espaços, a fim de substituir o predomínio intelectual e moral do dogma e da autoridade tradicional pelo predomínio do conhecimento e da razão – e, dessa maneira, a posição social de seus professores e alunos. Para isso, elas preservam e buscam ampliar o acervo de conhecimentos filosóficos, técnicos e científicos disponíveis, mediante a elaboração intelectual e a pesquisa, e se dedicam a educar, capacitar e certificar pessoas para o exercício das profissões de maior prestígio e importância na sociedade. Ainda que elas possam pretender, não possuem, no entanto, o monopólio de tais funções, as quais são permanentemente disputadas por outros setores, como, por exemplo, a Igreja, os artistas, as empresas, as agências de governo e o setor militar. Não é, sempre, uma história brilhante – não faltam exemplos de instituições universitárias que se esclerosam, perdem sua autonomia intelectual, resistem ao desenvolvimento de novos conhecimentos e funcionam, sobretudo, como instrumento de consolidação da ordem estabelecida e da manutenção das desigualdades sociais. Mas, no que têm de melhor, as universidades sempre foram e continuam sendo parte da tradição iluminista de valorização da competência, do conhecimento e da liberdade de pesquisar e comunicar ideias e valores, tão importantes no passado quanto no presente.

As universidades clássicas, suas funções e seus desenvolvimentos

As primeiras universidades tiveram origem ao final do primeiro milênio nas antigas escolas monásticas e aquelas das catedrais da Europa medieval, que formavam sacerdotes para a Igreja católica. Contudo, aos poucos, elas foram se organizando como corporações independentes de professores e alunos, da mesma forma que outras corporações de ofício foram sendo constituídas nas cidades em formação, saindo do controle do clero e da nobreza feudal, as quais deram origem ao Renascimento. Com a decadência do Império romano, os monastérios haviam permanecido como o principal e quase único lugar em que se mantinham e se transmitiam as tradições de leitura e escrita dos séculos passados, sobretudo dos textos religiosos. À medida que as novas cidades-Estados e reinados foram se constituindo, aumentou a relevância do direito, ao lado da importância sempre presente da medicina. Em seu formato clássico, as primeiras universidades se dedicavam à formação inicial nas sete "artes liberais" – o *trivium* (gramática, lógica, retórica) e o *quatrivium* (geometria, aritmética, astronomia e música) –, as quais eram consideradas o embasamento fundamental para pessoas de cultura; a partir daí, havia a especialização em teologia, direito ou medicina. O ensino era feito em latim, e as fontes eram, sobretudo, autores clássicos gregos, romanos e medievais.

Outras sociedades e civilizações também tiveram, até mesmo muito antes, instituições de alta cultura, da Academia de Platão aos centros de formação dos mandarins chineses, que se preparavam para os concursos que selecionavam os altos funcionários do Império, passando por templos budistas e instituições islâmicas como a Universidade de Al-Azhar no Cairo. O que torna as universidades europeias especiais é que elas foram se organizando como corporações que, aos poucos, deixaram de ser meras dependências da Igreja

e se transformaram em instituições autônomas. Ora controladas pelos estudantes, como em Bolonha, na Itália, ora por corporações de professores, como nos *colleges* ingleses e na Universidade de Paris, embora sempre dependentes de autorização da Igreja para funcionar, elas abriram espaço para o trabalho intelectual de maior amplitude.

Esse trabalho intelectual, diferentemente do que hoje entendemos por pesquisa científica (orientada para a observação da natureza, a inferência e o raciocínio matemático), era muito mais próximo daquele que hoje se pratica nas humanidades, com leitura e interpretação de textos, inclusive na medicina, a partir dos trabalhos clássicos de Hipócrates e Avicenas (em inglês, *scholarship* expressa bem o que chamo aqui de "trabalho intelectual", por falta de melhor termo em português). Mas o Renascimento trouxe também o desenvolvimento das ciências da natureza nas academias científicas, as quais, paulatinamente, passaram a defender seu lugar como portadoras de uma nova "filosofia natural", uma maneira de ver o mundo baseada não mais na autoridade da Igreja ou da tradição, mas no uso da observação da natureza e da razão[3]. Aos poucos, em alguns lugares mais que em outros, as ciências empíricas foram também penetrando nas universidades, que aumentaram, assim, sua importância nas sociedades modernas. O desenvolvimento das universidades europeias fez parte, portanto, de um processo mais amplo de transformações do Renascimento, que incluía o fortalecimento das profissões, o uso crescente de novas tecnologias para a guerra, as navegações e a descoberta de novos mundos, o comércio e o desenvolvimento das ciências naturais. Foi também o período da Reforma protestante, que abalou a hegemonia da Igreja católica, estimulou o individualismo e acompanhou o fortalecimento dos Estados nacionais modernos.

---

[3] Ben-David, 1971.

Ao final do século XVIII, as universidades haviam se transformado profundamente, de acordo com três modelos principais que depois se difundiram para outras partes do mundo: o francês, o alemão e o inglês. A estes, há que se acrescentar o sistema norte-americano, que, apesar de ser inicialmente uma extensão do inglês, trouxe inovações importantes. Se antes as antigas universidades eram, em grande parte, produtos do Renascimento e do crescimento das cidades, em seu novo formato elas passaram a ser um produto da Revolução Industrial e do fortalecimento dos Estados nacionais. Graças ao apoio dos governos, elas cresceram em importância e influência, mas também se viram limitadas em sua autonomia, criando um dilema vivido de forma diferente em cada país[4].

Na França, a Revolução, por um decreto de 1793, fechou as antigas universidades, que foram substituídas por instituições estatais como a École Normale Superieure, a École Polytechnique e a École de Mines, entre outras. As chamadas *grandes écoles*, algumas militares, todas leigas, com forte predomínio das engenharias e da matemática, preparavam para os altos postos da administração pública, naquilo que passou a ser conhecido como o "modelo napoleônico" de educação superior, em que todo o sistema educacional era público e administrado pelo governo central, e os professores universitários eram funcionários do governo. Enquanto isso, a Academia de Ciências abrigava a pesquisa científica propriamente dita. As universidades francesas foram restabelecidas ao final do século XIX e se tornaram o bastião dos valores leigos e seculares no ambiente polarizado da política francesa, em disputa com a Igreja, mas nunca retomaram a posição hegemônica ocupada pelas *grandes écoles*[5].

---

[4] Sobre a história das universidades europeias, ver, entre outros, Clark & Neave, 1992; Forest & Altbach, 2006.

[5] Weisz, 1983.

Em 1810, a Prússia cria a Universidade de Berlim, fundada por Wilhelm von Humboldt, que, pela primeira vez, consagra a ideia da integração entre ensino e pesquisa, não tanto no sentido moderno de ciência experimental e empírica, mas sobretudo em um sentido mais amplo, integrando a filosofia e o direito, o que os alemães chamam de *Wissenschaft*. Tal como ocorreu na França, a Universidade de Berlim dependia do governo imperial para funcionar, mas era dirigida pelos professores catedráticos, selecionados por critérios rigorosos de competência[6]. Constituída inicialmente pelas faculdades tradicionais de direito, medicina, filosofia e teologia, lentamente a Universidade foi incorporando as ciências naturais, ao mesmo tempo em que formava a elite intelectual política e administrativa da Alemanha. No final do século XIX, a Alemanha era a mais importante potência científica no mundo, e outros países, dos Estados Unidos ao Japão, procuravam copiar seu modelo de universidade. Apesar do mito de que a Universidade alemã integrava o ensino e a pesquisa de maneira indissociável (que ficou famoso como o "modelo de Humboldt"), desde o início do século XIX, a pesquisa em ciências naturais passou a se instalar sobretudo em uma organização à parte, a Sociedade Kaiser William, que deu origem à atual rede de institutos Max Planck.

Na Inglaterra, as antigas universidades de Oxford e Cambridge, organizadas desde a Idade Média como associações de *colleges* autônomos, se mantiveram e continuam até hoje no mesmo formato. Elas foram incorporando novos departamentos dedicados às ciências naturais, sem, no entanto, perder sua principal função de formar a elite política, econômica e administrativa do Império britânico, tal como as *grandes écoles* na França e a Universidade de Berlim, mas livres do controle governamental direto. A Inglaterra não desenvol-

6 Nybom, 2007.

veu um sistema paralelo de pesquisa científica e tecnológica, deixando a tecnologia sobretudo nas mãos do setor privado. O outro lado da medalha do sistema inglês foi que ele se manteve muito elitista, situação que só começaria a ser alterada na década de 1960, com a introdução de uma rede de escolas politécnicas e *colleges* públicos, um sistema dual que só seria unificado na década de 1990[7].

As primeiras universidades americanas – como Harvard, Yale, Princeton e Columbia – se estabeleceram como *colleges* independentes no modelo inglês no século XVIII, ainda no período colonial, e só passaram a incorporar a pesquisa científica e tecnológica no século XX, inicialmente custeada por financiamentos privados. Em meados do século XIX, os estados americanos começaram a doar terrenos para a criação de escolas superiores que ficaram conhecidas como *land-grant colleges*, dedicadas à educação em "agricultura, tática militar e artes mecânicas", assim como aos estudos clássicos de letras, humanidades e artes para a população mais pobre, sem, no entanto, o caráter extremamente elitista das universidades europeias. A essa inovação institucional, as principais universidades americanas acrescentaram, já no século XX, uma outra, a das faculdades de pós-graduação (*graduate schools*), que estabeleceram as carreiras de formação de pesquisadores e doutores e foram decisivas para os Estados Unidos assumirem a hegemonia da produção científica e tecnológica mundial[8]. Tal como na Inglaterra, as universidades estadunidenses mais tradicionais se constituíram e se mantiveram como instituições independentes, dotadas de patrimônio próprio. Os Estados Unidos nunca tiveram uma universidade pública nacional, e muitas das atuais universidades estaduais, de criação mais recente, tiveram sua origem nos antigos *land-grant colleges*.

---

7 Rothblatt, 1968; Rothblatt & Wittrock, 1993.

8 Eddy, 1973; Geiger, 2004; McDowell, 2003.

As universidades latino-americanas

As primeiras universidades da América Latina foram criadas a partir do século XVI pela Igreja católica, que participava com os espanhóis na conquista do continente: entre elas as de Santo Domingo (Real y Pontificia Universidad de Santo Tomás de Aquino), de Lima (Real y Pontificia Universidad de San Marcos) e do México (Real y Pontificia Universidad de México), todas de antes de 1600, além de outras que tiveram curta existência. Moldadas na tradicional Universidade de Salamanca, na Espanha, todas tinham a dupla aprovação da Igreja e do Estado, e se dedicavam ao ensino das artes, de teologia, direito e medicina, na tradição medieval. Diferentemente dos espanhóis, os portugueses não pensavam no Brasil como um lugar para onde levar suas instituições, mas simplesmente um território a explorar; assim, não criaram universidades nem escolas de nenhum tipo, e tampouco permitiam o funcionamento da imprensa. Foi somente a partir de 1808, com a transferência forçada da corte portuguesa para o Brasil, que as primeiras instituições de ensino superior foram criadas, já aí tratando de emular o modelo francês de escolas profissionais organizadas, mantidas e supervisionadas pelo Estado: a Real Academia Militar no Rio de Janeiro (que era ao mesmo tempo uma escola militar e de engenharia); as Escolas de Medicina na Bahia e no Rio de Janeiro, e, mais tarde, as Escolas de Direito de Recife e São Paulo. Outras faculdades e escolas profissionais foram criadas posteriormente, mas a primeira universidade brasileira, a Universidade de São Paulo, só seria criada em 1934.

Os Estados nacionais latino-americanos, constituídos com o fim do Império colonial espanhol a princípios do século XIX, buscaram também transformar suas antigas universidades em instituições mais modernas que pudessem participar da construção das novas nacionalidades, influenciadas pelas ideias que vinham principalmente da

França e da Alemanha. Curiosamente, apesar da forte presença da Inglaterra na América Latina naqueles anos, as universidades inglesas nunca serviram de modelo, provavelmente pela autonomia que tinham em relação à Coroa e também pela dificuldade de entender o sistema de *colleges* universitários inglês. Em alguns países, as universidades coloniais foram fechadas ou transformadas em universidades estatais. O exemplo mais ambicioso talvez tenha sido o da Universidade do Chile, instituída em 1843 sob a liderança de Andrés Bello. Ela veio substituir a antiga Real Universidad de San Felipe como responsável não só pela educação superior, como pela organização e pela supervisão de todo um sistema nacional de educação pública que se pretendia implantar. Reformas semelhantes ocorreram nas universidades de Córdoba e Buenos Aires, na Argentina, e serviram de modelo para a reconstrução das universidades nacionais no México, no Peru e em outros países da região, todas como instituições públicas dedicadas, sobretudo, à formação e à certificação de profissionais de direito, medicina e engenharia[9].

Não bastava, no entanto, copiar as instituições europeias para que elas ganhassem vida no continente latino-americano. O contexto que havia permitido o surgimento e a expansão das universidades europeias – o Renascimento, a Reforma protestante, o crescimento das cidades e do comércio, a Revolução Industrial, o desmoronamento do feudalismo e o fortalecimento dos Estados nacionais –, nada disso existia na América Latina; a própria Espanha, da mesma forma que Portugal, havia ficado à margem dessas transformações. Em quase todos os casos, as universidades se reduziram a pouco mais que burocracias destinadas a certificar diplomas de advogados, médicos e engenheiros, administrando conteúdos copiados de livros de texto europeus que os alunos deviam aprender

[9] Halperín Donghi, 1962; Schwartzman, 2001; Serrano, 1994; Sosa, 1999; Weinberg, 2010.

a repetir para ser aprovados. Os professores eram geralmente profissionais liberais que dedicavam algumas horas por semana, se tanto, para lecionar, e não havia nada que se assemelhasse a pesquisa ou trabalho acadêmico. À medida que, no início do século XX, países como Argentina, Chile e Uruguai, entre outros, começaram a se urbanizar, foi se tornando patente que suas instituições não tinham como atender à expansão da demanda por educação e mobilidade social nem tinham conteúdos a transmitir que fizessem sentido para as novas gerações.

O Movimento da Reforma

Esse era o caldo de cultura para o Movimento da Reforma Universitária, simbolizado pela mobilização dos estudantes da Universidade de Córdoba, na Argentina, em 1918. Tratava-se de um movimento que já vinha ocorrendo em vários países, entre os quais Uruguai, Peru, Argentina e Chile, e que acabou afetando também a educação superior na Colômbia, na Venezuela, no Paraguai, na Bolívia, em Porto Rico, no Equador e na América Central[10].

Ao lermos os documentos e as proclamações associados ao movimento, dois aspectos chamam logo a atenção. O primeiro é a condenação veemente da qualidade do ensino, a denúncia de que as universidades latino-americanas haviam deixado de cumprir seu papel central de portadoras do conhecimento, expressa em uma passagem muitas vezes citada:

Las universidades han sido hasta aquí el refugio secular de los mediocres, la renta de los ignorantes, la hospitalización segura de los inválidos y – lo

[10] Aken, 1971; Arocena & Sutz, 2005; Delich, 1993; Schwartzman, 1996; Tedesco, Blumenthal & Albornoz, 1986; Tunnermann, 2010.

que es peor aún – el lugar en donde las formas de tiranizar y de insensibilizar hallaron la cátedra que las dictara. Las universidades han llegado a ser así el fiel reflejo de estas sociedades decadentes, que se empeñan en ofrecer el triste espectáculo de una inmovilidad senil. Por eso es que la ciencia, frente a estas casas mudas y cerradas, pasa silenciosa o entra mutilada y grotesca al servicio burocrático[11].

A segunda ideia era a de que só os estudantes poderiam mudar essa situação. A Reforma não consagrou o governo das universidades pelos estudantes, mas sim a divisão tripartite dos órgãos de governo entre estudantes, professores e ex-alunos, os quais deveriam se inscrever nas universidades para eleger seus representantes. Não há evidência de que os ex-alunos jamais tenham chegado a desempenhar um papel muito significativo, e não havia professores universitários profissionais, como surgiram depois, para participar mais intensamente, de modo que, por meio de suas organizações, os estudantes passaram a predominar. Na conturbada história do Movimento da Reforma, os conflitos entre estudantes e autoridades governamentais eram frequentemente traduzidos em termos político-partidários, gerando muitas vezes lideranças de grande projeção nacional e internacional, como Alfredo Palácios na Argentina, Haya de la Torre no Peru, Raul Roa em Cuba, e Rómulo Betancourt na Venezuela. As demandas por autonomia resultaram no estabelecimento de uma tradição de extraterritorialidade para as cidades universitárias em muitos países latino-americanos, dando a estudantes e professores direitos e privilégios com os quais os cidadãos comuns dificilmente sonhariam. Esses privilégios incluíam o direito de acesso às universidades para todos os estudantes que completassem o ensino médio, sem exames de seleção, e a gratuidade.

[11] Silva Michelena & Sonntag, 1984, pp. 26-27.

Assim, as universidades latino-americanas parecem ter levado ao extremo um tipo específico de autorregulação e autonomia, baseado essencialmente na capacidade de mobilização política dos estudantes, e não na ocupação efetiva de uma posição de centralidade entre as instituições de geração e transmissão de conhecimento em suas sociedades. A grande expansão dos centros urbanos na América Latina, sobretudo depois da Segunda Guerra, fez com que as universidades nacionais da região crescessem enormemente, chegando a centenas de milhares de estudantes; é o caso da Universidade Nacional Autônoma do México (Unam), com 340 mil estudantes matriculados em 2014, da Universidade Nacional de Buenos Aires (UBA), com 263 mil estudantes em 2011[12], e de várias outras com cerca de 100 mil estudantes cada, como a Universidade Nacional da Colômbia e a Universidade da República no Uruguai. Apesar de consumirem recursos significativos, essas instituições não teriam como criar condições adequadas de estudo de boa qualidade para todos os seus estudantes, com professores qualificados e bem remunerados, instalações apropriadas etc., nem como desenvolver pesquisa científica e tecnológica em escala significativa. Na prática, muitas delas permitiram a criação de alguns departamentos e cursos mais seletivos e com melhor financiamento, tolerando, ao mesmo tempo, taxas elevadas de evasão e desperdício de recursos.

Essa é a parte mais visível da educação superior na América Latina, mas não a única. As universidades públicas e leigas, em geral, surgiram em um ambiente de conflito com a Igreja católica, que, em muitos países, optou por criar suas próprias instituições de natureza privada, com ou sem subsídios públicos. Por serem menores e receberem alunos de famílias mais ricas e educadas que podiam pagar suas anuidades, muitas universidades católicas passaram

[12] Silva Michelena & Sonntag, 1984, p. 2.

a atrair estudantes, católicos ou não, que buscavam fugir do clima politizado e da ineficiência das universidades públicas, abrindo espaço para o crescimento da educação superior privada. A concentração das universidades nas grandes capitais fez com que houvesse também uma demanda crescente de outras regiões dos países para terem suas próprias instituições, as quais pudessem, ademais, funcionar sem os problemas típicos das grandes universidades nacionais. Essas duas tendências, de privatização e de regionalização, fizeram com que as universidades nacionais fossem perdendo o monopólio que tinham sobre a educação superior de seus países e, assim, perdessem substância ou fossem forçadas a se modificar, pelo menos em alguns aspectos.

O Brasil é uma grande exceção nesse quadro, porque nunca chegou a ter uma universidade nacional e demorou muito a expandir o acesso à educação superior. Até a criação da Universidade de São Paulo em 1934, o que havia eram faculdades isoladas para ensino e certificação, sobretudo nas profissões tradicionais de engenharia, medicina e direito, algumas estaduais, outras federais, e algumas privadas, religiosas ou não. Ao final da década de 1930, o governo federal criou a Universidade do Brasil no Rio de Janeiro, que nunca se transformou, de fato, em uma universidade de âmbito nacional, e hoje é uma da rede de aproximadamente 60 universidades federais espalhadas pelo país. Diferentemente do resto do continente, as universidades públicas brasileiras sempre selecionavam seus alunos mediante provas de conhecimento e, desde a década de 1960, implantaram um sistema de contratação de professores de tempo integral, elevando significativamente o custo por estudante, que passou a ser muito maior do que o de qualquer país da América Latina. Também a partir dessa década, o Brasil começou a desenvolver um amplo sistema de pesquisa e ensino de pós-graduação, adaptado do modelo estadunidense, com cursos regulares e departamentos acadêmicos, sem equivalente em outros países da região.

O preço a pagar por esses desenvolvimentos foi manter o sistema público muito restrito e incapaz de absorver a demanda crescente por ensino superior no país, sobretudo de estudantes que não conseguiam passar em seus exames de seleção, cada vez mais competitivos. Isso abriu espaço para um enorme crescimento do setor privado, que hoje absorve cerca de 75% das matrículas do país. Enquanto, na maioria dos países da América Latina, o setor privado permaneceu pequeno e de elite, no Brasil, ele se massificou e se especializou na oferta de cursos noturnos nas profissões sociais (administração, direito e outras), cobrando pouco e exigindo também pouco dos alunos, quase sem desenvolver atividades de pesquisa e pós-graduação. Esse quadro começou a mudar, no entanto, à medida que cresceram as pressões para que as universidades públicas aumentassem de forma significativa suas matrículas, criando cursos noturnos, ampliando o número de vagas e fazendo uso de cotas sociais e raciais para selecionar parte de seus estudantes. Esse crescimento, aliado aos sistemas de avaliação baseados em produção acadêmica, criou uma forte pressão sobre professores que, organizados em sindicatos, ocuparam o antigo lugar dos estudantes na organização de greves e mobilizações de cunho político, demandando melhores salários e condições de trabalho e resistindo às tentativas de associar seus benefícios a seu desempenho.

Trata-se de um processo ainda em andamento, mas já com três consequências importantes observáveis. A primeira é que, conforme as universidades públicas aumentam suas matrículas e abrem mais espaço para estudantes de baixa renda e de formação educacional precária, e também conforme passam a ser comandadas por coalizões de estudantes e funcionários (que substituíram os governos tripartites da Reforma de 1918), em detrimento dos professores, mais elas se aproximam de suas congêneres dos países da região. A segunda é que se criou um espaço para instituições privadas de elite, antes praticamente inexistentes, sobretudo nas profissões sociais; elas

recebem hoje estudantes que podem pagar e querem fugir do clima politizado e nem sempre de melhor qualidade das universidades públicas. A terceira é o desenvolvimento de um extenso sistema de subsídios públicos para o ensino superior privado, na forma de isenção de impostos em troca de acesso gratuito subvencionado para estudantes de menor renda (o Prouni), e de um amplo sistema de crédito educativo proporcionado pelo governo.

Segunda Parte
As instituições de educação superior

A educação superior em perspectiva comparada

A visão histórica é indispensável para entendermos como o ensino superior se origina, se desenvolve e chega à situação atual nos diversos países: queiramos ou não, o presente depende fortemente do passado (o que os economistas denominam *path dependency*), e é preciso conhecer o passado até mesmo para termos condições de depender menos dele. Mas é necessário poder pensar no ensino superior também de forma mais analítica, com categorias que permitam comparar diferentes países e tipos de instituição, ampliando o mapa de alternativas e possibilidades.

Na literatura especializada, o ensino superior tende a ser tratado de duas perspectivas principais. A primeira, predominante entre economistas e agências internacionais, lida com a possível contribuição do ensino superior às necessidades de "capital humano" dos respectivos países[13]. Os economistas estão certos quando veem a educação como um fator produtivo que exige políticas específicas

[13] Brunner, 1987; García Guadilla, 1996; Levy, 1986.

para ampliar e melhorar sua qualidade e sua relevância. Mas a educação – e, em nosso caso, o ensino superior – também ocorre em instituições particulares, universidades e órgãos similares, que moldam a vida das pessoas que nelas trabalham ou que passam por suas instalações. A forma como essas instituições mudam e se desenvolvem não depende apenas de políticas governamentais, mas também de complexos processos de transformação social e institucionalização, os quais tanto podem ir além como definir os limites do que o governo e os políticos podem fazer. É necessário entender o setor não somente do ponto de vista de seus insumos e produtos, mas também como um conjunto de instituições que responde tanto às demandas e restrições que vêm de fora quanto à sua dinâmica interna, que depende dos valores, da cultura e das práticas de seus membros.

Atualmente, o ensino superior inclui uma ampla gama de instituições que oferecem diferentes tipos de certificação, de cursos profissionais pós-secundários até o doutorado, proporcionados em universidades tradicionais, institutos, academias, escolas profissionais e organizações de educação a distância. Nesse conjunto, as universidades continuam a ser as instituições de referência. Para funcionar corretamente, elas dependem da existência de comunidades profissionais que: (a) compartilhem um sentimento de pertencimento; (b) procurem proteger sua autonomia intelectual e profissional ante as demandas de governos, Igrejas, clientes e da opinião pública, e (c) sejam capazes de justificar a posição especial na sociedade pelos resultados de seus trabalhos na atividade intelectual, na pesquisa e na educação[14]. Esses valores, como vimos, têm sua origem nas primeiras universidades criadas na Europa no final da Idade Média e, como mostra Burton Clark em seus textos sobre as novas

[14] Carnoy *et al.*, 2013; OECD, 2008; World Bank Group Education Strategy 2020, 2011.

universidades empreendedoras, eles estão igualmente presentes nas instituições de ensino superior mais bem-sucedidas hoje[15]. Porém, nos últimos anos, as instituições de ensino superior em todo o mundo tiveram que mudar de forma muito significativa as maneiras pelas quais têm sido tradicionalmente organizadas, assim como seu relacionamento com a sociedade mais ampla, e nem todas conseguem fazer isso com os mesmos resultados. Para entendermos melhor o que ocorre, é necessário entender o que são e como funcionam essas instituições e as alternativas e os dilemas com que se deparam.

Instituições e organizações

Em termos muito gerais, instituições são conjuntos de normas e práticas que governam e caracterizam o comportamento de pessoas que se juntam em função de determinados objetivos ou atividades comuns. As normas, que podem ser escritas ou não, estabelecem o que as pessoas deveriam fazer; as práticas são o que as pessoas efetivamente fazem. Algumas instituições, como as empresas e os partidos políticos, têm objetivos bem definidos, como ganhar dinheiro e disputar eleições; outras, como as famílias, podem ter objetivos diferentes: dar estabilidade às relações sexuais, procriar, educar e manter as crianças, cuidar dos idosos e administrar as tarefas e necessidades da vida diária de seus membros. Em todas as instituições, além dos objetivos explícitos, existem outros que não são ditos e ficam latentes, nem por isso menos importantes. Em todas as instituições existem sempre tensões entre as expectativas das normas e as práticas das pessoas, e a arte da liderança institucional e da administração consiste em ajustar umas às outras. Os conceitos de "sistema" e "organismo" costumam ser também utilizados ao se falar de

[15] Clark & Visakorpi, 1987; Kehm & Teichler, 2013; Teichler, 2006.

instituições, para assinalar o fato de que suas diferentes partes estão inter-relacionadas, desempenham funções complementares e dependem umas das outras, e também para assinalar que instituições precisam se relacionar com o ambiente externo em que habitam e que, tal como os organismos, podem nascer, crescer, fenecer e morrer.

Organizações são instituições criadas deliberadamente para atingir determinados fins; para isso, elas se estruturam da forma mais eficiente possível, com autoridade claramente definida e divisão de tarefas e responsabilidades entre seus participantes; atuam de forma racional, buscando conseguir o máximo resultado com um mínimo de custos. São também instituições mais efêmeras, que se formam e se desfazem de acordo com o interesse em seus resultados e com sua capacidade de obtê-los. Tal racionalidade, no entanto, tem limites: as organizações, sobretudo as maiores, desenvolvem culturas e tradições de trabalho internas que afetam, por exemplo, a distribuição de posições de poder e prestígio entre as pessoas, os fluxos de informação entre setores e a capacidade da direção de fazer com que os demais cumpram suas decisões e orientações. Por isso mesmo, muitas vezes elas sobrevivem depois de perderem sua funcionalidade, se tiverem como se sustentar. Organizações podem ter também grupos antagônicos em seu interior, como acontece entre patrões e operários sindicalizados em uma indústria. Com frequência, esse antagonismo é trazido de fora, dos ambientes culturais e de outras instituições das quais seus membros participam, como associações de classe, categorias profissionais, sindicatos ou partidos políticos.

Organizações se tornam instituições mais permanentes quando desenvolvem valores comuns que são compartidos por seus membros, além de culturas, conhecimentos e práticas que as distinguem das demais. Quando tais valores, culturas, conhecimentos e práticas se cristalizam, eles conformam a identidade das instituições, assim como a identidade de seus membros, que se diferenciam em relação à sociedade. É possível falar, assim, em processos de institucionaliza-

ção, em que valores, normas, conhecimentos e práticas vão se consolidando e adquirindo coerência, e também em processos de desinstitucionalização, quando esses elementos vão perdendo vigor e a instituição acaba por se desfazer.

Universidades como instituições

Universidades, quando funcionam plenamente, são instituições complexas, muito diferentes das organizações criadas para fins práticos e imediatos. Elas possuem história e tradições que formam os "mitos" institucionais, aquilo que as torna únicas e valiosas, para seus membros e para a sociedade, em comparação com outras instituições. Elas incorporam alguns valores centrais consolidados, que são o da autonomia acadêmica de seus professores, o sistema de mérito, a valorização da pesquisa e do trabalho intelectual, a autonomia e a colegialidade. Seu principal capital é a competência intelectual e profissional de seus membros, seus objetivos são múltiplos e, muitas vezes, conflitantes – formação profissional especializada, formação cultural, serviços para a comunidade, pesquisa acadêmica, pesquisa aplicada. Elas são instituições com alto grau de autonomia, com autoridade e capacidade de decidir seus próprios rumos, mas, ao mesmo tempo, são altamente permeáveis e dependem de recursos públicos e privados para subsistir. Além dos professores e pesquisadores, que formam seu núcleo central, elas incluem os estudantes, que trazem sua própria cultura, em permanente renovação, que são seus principais "clientes" e uma de suas principais razões de ser; há ainda os administradores, com diferentes níveis de responsabilidade. Além dos cursos, departamentos e institutos de ensino e pesquisa, com frequência as universidades modernas administram hospitais, museus, escolas-modelo, centros de extensão e de desen-

volvimento tecnológico, cada um deles requerendo pessoal acadêmico, técnico e administrativo especializado.

Embora os departamentos e institutos possam ser grandes, e as pesquisas que realizam, complexas, as universidades não se caracterizam pelo trabalho integrado e em equipe, como nas empresas, mas principalmente pela liberdade e pela autonomia intelectual de seus professores. A contrapartida desse individualismo é o compartilhamento dos valores da liberdade intelectual e da convivialidade. Existe uma hierarquia de mérito e responsabilidades, que vai de professores titulares a assistentes, mas todos participam de conselhos e reuniões departamentais, têm liberdade para desenvolver ou não trabalhos em cooperação com colegas de suas instituições e de outras, além de alimentar expectativas comuns de desempenho e formas de trabalho válidas para todos.

O poder, sobretudo nas maiores instituições, tende a ser descentralizado, porque a administração central não tem os conhecimentos e as competências que são dos professores, e se localizam quase sempre nos departamentos acadêmicos. Em muitos casos, os reitores e presidentes das universidades têm uma função meramente simbólica, de representar a instituição em momentos solenes; em outras situações, eles criam estruturas administrativas próprias que precisam constantemente negociar e obter o apoio dos diferentes setores e segmentos da instituição, sobretudo para a distribuição de recursos e para novas iniciativas. Geralmente, o papel e o formato da administração central dependem de como os recursos são obtidos e distribuídos entre as partes dentro das universidades. Se os recursos vêm rotineiramente do orçamento público e são distribuídos diretamente aos departamentos ou faculdades – conforme, por exemplo, o número de professores –, então, o papel da administração central é mínimo. Se os recursos chegam à administração central e são por ela distribuídos, então, seu poder de influência e negociação com as partes é muito maior. Se a instituição depende de estra-

tégias eficientes para obter recursos externos, sejam eles privados (como as anuidades dos estudantes) ou públicos (como os dos sistemas competitivos de financiamento de pesquisa), isso pode fortalecer a direção, criando o que tem sido denominado de "universidades empresariais", ou então fortalecer as unidades descentralizadas, quando elas têm autonomia para buscar e administrar seus próprios recursos. Geralmente, os reitores e diretores de universidades e faculdades são acadêmicos e membros da própria instituição, expressando o poder e a autoridade de seus professores, mas há exceções. Na América Latina, os processos eleitorais de escolha de reitores muitas vezes elegem os preferidos de estudantes e funcionários, e não dos professores. Em muitos países, existe a tradição de trazer reitores de outras instituições, para que tenham maior autonomia em relação aos acadêmicos, e, nos Estados Unidos, os reitores são frequentemente executivos sem necessariamente uma carreira acadêmica própria.

Uma tipologia de instituições universitárias

Para dar conta da variedade de instituições universitárias na Europa de hoje, Johan P. Olsen desenvolveu uma tipologia que permite ver, com clareza, como as universidades atuais se constituem para conciliar e administrar as diversas expectativas e demandas que recaem sobre elas[16].

[16] Clark, 2001; Dill, 2012; Olsen, 2007.

UMA TIPOLOGIA DE UNIVERSIDADES

	Predomínio de fatores internos	Predomínio de fatores externos
Normas e objetivos compartidos	Universidade como comunidade acadêmica autogerida	Universidade como instrumento de agendas políticas nacionais
Normas e objetivos em conflito	Universidade como democracia representativa	Universidade como empresa de serviços em mercados competitivos

Fonte: Adaptado de Olsen, 2007.

Para cada um dos quatro tipos principais, é possível identificar qual é a lógica interna predominante da instituição, como ela é avaliada, em que ela se baseia para reivindicar sua autonomia e quais são os fatores de mudança que a afetam.

O primeiro tipo é o modelo clássico de universidade. Existe forte consenso entre professores e alunos a respeito de seus valores, e ela tem recursos próprios ou financiamento estável e garantido. Sua lógica interna obedece aos princípios do mérito, da racionalidade e da liberdade de pesquisa, e é fortemente colegiada. Ela justifica sua autonomia, para dentro e para fora, porque é uma instituição governada pelos mais competentes. É um modelo estável, mas depende da capacidade de sua liderança de se renovar permanentemente, dando lugar às novas gerações, portadoras de novos conhecimentos e novas tecnologias. Seu risco é se enrijecer, se fechar para o mundo externo e, assim, perder a posição de liderança intelectual, o reconhecimento e o apoio da sociedade.

O segundo tipo é o de universidades em que existe consenso sobre valores e objetivos, mas elas precisam responder a uma agenda política estabelecida pelo governo, que define metas e cria sistemas externos de avaliação. Elas dependem de uma administração mais forte, gerencial, responsável por garantir que se cumpram as expectativas governamentais na área do ensino e da pesquisa, assim como o uso eficiente dos recursos públicos. Sua autonomia depende, sobretudo, da eficiência de sua direção em atender a essas expectativas.

Como essas expectativas podem mudar, em função de mudanças de governo ou alterações nas políticas públicas, elas também precisam ser capazes de mudar e se adaptar às novas expectativas.

No terceiro grupo, as universidades são autônomas, não dependem de recursos externos, mas não existe consenso entre professores, estudantes e funcionários a respeito de seus valores e objetivos. Nessa situação, diferentes setores e grupos se organizam para fazer valer seus interesses e pontos de vista; a lógica interna é semelhante à das democracias representativas, em que as autoridades são eleitas pela maioria ou por coligações e governam fazendo concessões e acomodando os interesses de diversos setores, quando necessário. O que legitima a autoridade, nessas universidades, não é nem a competência acadêmica nem sua competência gerencial, mas o processo político de sua eleição. Os fatores de mudança, nessas instituições, são as variações que possam existir na força relativa de seus diferentes setores.

No quarto grupo, finalmente, não existe consenso de valores nem autonomia, uma situação típica de instituições de ensino que funcionam como empresas de serviço em mercados competitivos. Geralmente, tais instituições têm uma liderança forte – indicada pelas pessoas que têm controle sobre elas (proprietários, acionistas ou outros) –, que define os objetivos da instituição e cuja legitimidade depende de sua capacidade de captar recursos. Elas se aproximam do modelo das empresas privadas, em que os professores são funcionários empregados, e os alunos, clientes. Elas são extremamente sensíveis às mudanças no mercado e buscam se adaptar para identificar seus nichos de oportunidade e maximizar seus lucros.

Embora desenvolvida pensando nas instituições da Europa, podemos perguntar em que medida essa tipologia se aplica às universidades da América Latina e, mais especificamente, do Brasil. Os tipos que predominam são, claramente, o terceiro, no setor público, e o quarto, no setor privado. No setor público, existe pouco con-

senso sobre os valores e objetivos das universidades, com grandes diferenças entre professores, funcionários e estudantes. Mesmo entre os professores, existem diferenças profundas entre: (a) os que têm formação mais acadêmica, e estão mais envolvidos com a pesquisa de ponta, e os que se dedicam principalmente ao ensino; (b) aqueles das áreas básicas e os das áreas tecnológicas, e (c) os das áreas de pesquisa mais básica ou mais aplicada. Diferenças de culturas profissionais e orientações entre departamentos e áreas de conhecimento ocorrem em todas as partes, mas na América Latina ela é ainda mais acentuada, tornando impossível falar de uma profissão acadêmica minimamente integrada e coerente como a dos países em que existe uma profissão docente mais cristalizada. O setor privado não é homogêneo, incluindo universidades privadas tradicionais, sobretudo as católicas, que buscam preservar muitas das características das universidades clássicas; contudo, pode-se observar no setor uma tendência crescente de predomínio das organizações lucrativas que funcionam de forma empresarial.

Conclusões

As instituições de educação superior na América Latina entram no século XXI em uma situação difícil. As universidades públicas tradicionais ainda buscam manter os antigos ideais de autonomia, valorização do conhecimento, liberdade de cátedra e colegialidade que datam das antigas universidades medievais, os quais foram sendo transformados, sem perder sua importância, nos séculos seguintes. Elas continuam também a ser um fator importante de mobilidade social, que se expressa no contínuo crescimento das matrículas e nos benefícios em termos de renda e prestígio social de seus formados. No entanto, elas não têm conseguido acompanhar as transformações mais recentes do ensino superior, que, por um lado, co-

loca ênfase cada vez maior na pesquisa científica e tecnológica de qualidade, e, por outro, busca ampliar os sistemas de ensino superior, tornando-os mais diversificados e relevantes para a economia e o mercado de trabalho do que no passado, quando se restringiam à capacitação e à certificação para as profissões mais tradicionais. Quem acompanha os debates e os posicionamentos de estudantes, professores e autoridades na região pode ficar com a impressão de que a agenda de reforma que predomina hoje é ainda a de Córdoba de 1918, e não a do século XXI, caracterizada, entre outras coisas, pelo Processo de Bolonha, na Europa, a ênfase em investimentos em universidades de padrão internacional na Ásia e também na Europa, os grandes fluxos de estudantes entre países, a internacionalização do mercado de talentos, as novas formas de parceria entre as universidades e o setor produtivo, o surgimento e a consolidação de uma grande indústria de serviços educacionais de todo tipo, e a introdução crescente de novas tecnologias de educação individualizada e a distância, de consequências ainda imprevisíveis sobre a educação em todos os seus níveis.

Voltada para seus próprios problemas do dia a dia, as instituições de ensino superior na América Latina têm muita dificuldade em entender todas essas transformações e em aprender a lidar com elas, que, no entanto, não deixam de ocorrer de forma avassaladora.

Este livro é um esforço para abrir uma janela para esse mundo novo.

Referências bibliográficas

AKEN, Mark J. van. "University reform before Cordoba". *The Hispanic American Historical Review*, vol. 51, n. 3, 1971, pp. 447-462.

AROCENA, Rodrigo & SUTZ, Judith. "Latin American universities: From an original revolution to an uncertain transition". *Higher Education*, vol. 50, n. 4, 2005, pp. 573-592.

BALBACHEVSKY, Elizabeth. *A profissão acadêmica no Brasil: As múltiplas facetas do nosso sistema de ensino superior*. São Paulo, Funadesp, 1999.

BEN-DAVID, Joseph. *The scientist's role in society a comparative study*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1971.

BRUNNER, José Joaquín. *Universidad y sociedad en América Latina*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, Coordinación de Extensión Universitaria; SEP, 1987.

CARNOY, Martin *et al. University expansion in a changing global economy: Triumph of the Brics?*. Palo Alto, CA, Stanford University Press, 2013.

CLARK, Burton R. "The entrepreneurial university: New foundations for collegiality, autonomy, and achievement". *Higher Education Management*, vol. 13, n. 2, 2001, pp. 9-24.

CLARK, Burton R. & NEAVE, Guy R. *The encyclopedia of higher education*. Oxford, England; Tarrytown, NY, Pergamon Press, 1992.

CLARK, Burton R. & VISAKORPI, J.K. "The university in a changing society". *KTTSn monistesarja*, vol. 28. Helsinki, Korkeakoulu- ja Tiedepoliittinen Tutkimussäätiö, 1987, 34 p.

DELICH, Francisco J. *La invención de la educación: Un siglo del sistema educativo argentino*. Córdoba, Argentina, Estilos, 1993.

DILL, David D. "The management of academic culture revisited: Integrating universities in an entrepreneurial age". *In*: STENSAKER, B.; VÄLIMAA, J. & SARRICO, C. (eds.). *Managing reform in universities: The dynamics of culture, identity and organisational change*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012, pp. 222-237.

EDDY, Edward Danforth. *Colleges for our land and time: The land-grant idea in American education*. Westport, CT, Greenwood Press, 1973.

FOREST, James J.F. & ALTBACH, Philip G. *International handbook of higher education*. Dordrecht, Springer, 2006.

GARCÍA GUADILLA, Carmen. *Conocimiento, educación superior y sociedad en América Latina*. Caracas, Cendes/Nueva Sociedad, 1996.

GEIGER, Roger L. *To advance knowledge: The growth of American research universities, 1900-1940*. New Brunswick, Transaction Publishers, 2004.

HALPERÍN DONGHI, Tulio. *Historia de la Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1962.

KEHM, Barbara M. & TEICHLER, Ulrich. *The academic profession in Europe: New tasks and new challenges*. Dordrecht, Springer, 2013.

LEVY, Daniel C. *Higher education and the state in Latin America: Private challenges to public dominance*. Chicago, University of Chicago Press, 1986.

MCDOWELL, George R. "Engaged universities: Lessons from the land-grant universities and extension". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 585, n. 1, 2003, pp. 31-50.

NYBOM, Thorsten. "A rule-governed community of scholars: The Humboldt--vision in the history of the European university". *In*: MAASEN, Peter & OLSEN, Johan P. (eds.). *University dynamics and European integration*. Dordrecht, Springer, 2007.

OECD. *Tertiary education for the knowledge society: OECD Thematic Review*. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2008.

OLSEN, Johan P. "The institutional dynamics of the European university". *In*: MAASEN, Peter & OLSEN, Johan P. (eds.). *University dynamics and European integration*. Dordrecht, Springer, 2007, pp. 25-54.

ROTHBLATT, Sheldon. *The revolution of the dons*. Cambridge, Cambridge University Press, 1968.

ROTHBLATT, Sheldon & WITTROCK, Björn. *The European and American university since 1800 historical and sociological essays*. Cambridge, NY, Cambridge University Press, 1993.

SCHOFER, Evan & MEYER, John W. "The worldwide expansion of higher education in the twentieth century". *American Sociological Review*, vol. 70, n. 6, 2005, pp. 898-920.

SCHWARTZMAN, Simon. *América Latina: Universidades en transición*. Washington, Organización de los Estados Americanos, 1996.

_____. *Um espaço para a ciência: A formação da comunidade científica no Brasil*. Brasília, Ministério de Ciência e Tecnologia, 2001.

SCHWARTZMAN, Simon & BALBACHEVSKY, Elizabeth. "The academic profession in Brazil". Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, 1993.

SERRANO, S. *Universidad y nación: Chile en el siglo XIX*. Santiago, Editorial Universitaria, 1994.

SILVA MICHELENA, Héctor & SONNTAG, Heinz Rudolf. *Universidad, dependencia y revolución*. México, Siglo XXI, 1984.

SOSA, Juan José Sánchez (ed.). *Historia de las universidades de América Latina*. México, Unión de Universidades de América Latina – Udual, 1999.

TEDESCO, Juan Carlos; BLUMENTHAL, Hans R. & ALBORNOZ, Orlando. *La juventud universitaria en América Latina*. Caracas, Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, 1986.

TEICHLER, Ulrich. "Changing structures of the higher education systems: The increasing complexity of underlying forces". *Higher Education Policy*, vol. 19, n. 4, 2006, pp. 447-461.

TUNNERMANN, Carlos. "La reforma universitaria de Córdoba". *Educación Superior y Sociedad*, vol. 9, n. 1, 2010.

WEINBERG, Gregorio. *Andres Bello*. Recife, Fundação Joaquim Nabuco, 2010.

WEISZ, George. *The emergence of modern universities in France, 1863-1914*. Princeton, NJ, Princeton University, 1983.

WORLD BANK GROUP EDUCATION STRATEGY 2020. *Learning for all: Investing in people's knowledge and skills to promote development*. Washington, The World Bank, 2011.